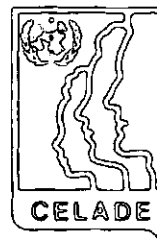


CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA



Informes de Progresos de Investigaciones

PROGRAMA POLITICAS DE POBLACION



ESTRUCTURA JURIDICO-INSTITUCIONAL DEL ESTADO CHILENO
1925-1973

Pura Ortiz

PROYECTO: Estrategias de Desarrollo y
Políticas de Población en América Latina

IPI/17
Abril, 1976
80.

2. Caracterizaciones
Fascículo 2-4

INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1
I. PODERES PUBLICOS	3
1. Poder Ejecutivo	3
1.1. Atribuciones del Presidente de la República	3
2. Poder Legislativo	6
2.1. La Cámara de Diputados	6
2.2. El Senado	7
2.3. Atribuciones del Congreso	7
2.4. Estructura y organización del Congreso	8
3. Poder Judicial	8
3.1. La Corte Suprema de Justicia	9
3.2. La Corte de Apelaciones	9
4. El Tribunal Constitucional	11
5. Carácter de los poderes del Estado	11
II. ORGANIZACION TERRITORIAL Y POLITICO ADMINISTRATIVA..	11
III. ADMINISTRACION PUBLICA	14
1. Estructura de la Administración Pública. Aspectos generales	14
1.1. Organos de la Administración Activa	15
1.1.1. Administración Nacional	15
1.1.1.1. Administración Central	15
1.1.1.2. Administración Descentralizada	17
a. Instituciones Semifiscales	18
b. Empresas Públicas	19
1.1.2. Administración Local	19
1.2. Organos de la Administración Contralora	20
1.2.1. Organización y Estructura	20
2. Evolución de la estructura de la Administración Pública (1925-1967)	21
IV. ORGANOS DEL ESTADO QUE GENERAN LOS PLANES DE DESARROLLO Y LAS POLITICAS SECTORIALES	27
1. Período 1939-1965	27
2. Período 1965-1970	29
3. Período 1970-1973	32
BIBLIOGRAFIA	37

Indice de cuadros y gráficos

	<u>Página</u>
Cuadros	
1 Representatividad de la Cámara de Diputados por provincia según dos censos de población (1930-1960)	6
2 División político-administrativa del Estado Chileno	12
3 Clasificación de los organismos de la Administración pública según funciones que cumplen y competencia territorial	15
4 Administración Central. Aumento funcionario de los distintos ministerios en el período 1925-1967	22
5 Ministerio de Educación Pública. Número de personas anuales por servicio	23
6 Organos del Estado que generan los planes de desarrollo y las políticas sectoriales 1939-1973	36
Gráficos	
1 Representación gráfica de los ministerios agrupados por sectores, considerando el monto total de funcionarios y su correspondencia porcentual.	26

INTRODUCCION

Este trabajo forma parte de un conjunto de tareas del "Proyecto Comparativo sobre Estrategias de Desarrollo y Políticas de Población en América Latina", que desarrolla el Sector Políticas de Población del CELADE. Dado el carácter comparativo ^{1/} del Proyecto, se planteó como primera fase de investigación caracterizar cada país desde la perspectiva económica, social, política y demográfica, con el objeto de detectar tanto sus denominadores comunes como sus particularidades. El conjunto de estas caracterizaciones cumpliría un doble propósito: proporcionar un cierto grado común de conocimientos acerca de los países en estudio, así como antecedentes para el desarrollo del marco teórico del proyecto.

Este documento constituye, de este modo, un antecedente para el análisis del sistema político y las políticas públicas en Chile y su objetivo es sistematizar las características y evolución de la estructura formal del Estado chileno. Su carácter es esencialmente descriptivo poniendo el acento en los aspectos jurídico-institucionales. La tarea fue planteada básicamente como un esfuerzo de sistematización de información existente en torno a criterios útiles para la perspectiva de análisis que enmarca el proyecto de investigación.

Desde el punto de vista de las características formales del Estado chileno, no se observan, en el período comprendido entre 1925 y 1973, cambios substanciales en el sistema jurídico-legal. En dicho período no rigió otro ordenamiento jurídico que el enmarcado en la Constitución de 1925. El análisis de las sucesivas modificaciones de ésta indica que, en su mayoría, ellas son secundarias, es decir, no alteran sus principios y valores fundamentales, salvo las de 1943, que aumenta las atribuciones del Presidente de la República, de 1967, que introduce mo-

^{1/} El proyecto incluye cuatro países: Chile, Brasil, Costa Rica y Cuba.

dificaciones sobre el derecho de propiedad; ^{2/} y la de 1971 que nacionaliza la gran minería del cobre y otorga al Presidente de la República la facultad de deducir de las indemnizaciones según el valor de libros de las empresas extranjeras las rentabilidades excesivas, estableciéndose un Tribunal de Apelación especial. ^{3/}

Se procederá a efectuar una caracterización de la estructura formal del Estado chileno cubriendo cuatro dimensiones:

- 1.- Los Poderes del Estado estipulados en la Constitución, destacando su estructura, jurisdicción y atribuciones;
- 2.- la organización territorial y político-administrativa;
- 3.- la estructura y evolución de la Administración Pública, destacando sus niveles de organización funcional;
- 4.- por último, se avanza en una identificación de los organismos que han participado en la formulación y ejecución de los planes de desarrollo y las políticas sectoriales.

^{2/} Ver: Cumplido, Francisco, "Constitución Política de 1925: Hoy, crisis de las instituciones políticas chilenas", en Cuadernos de la Realidad Nacional N° 5, Santiago, 1970.

^{3/} Novoa, Eduardo, "Hacia una nueva conceptualización jurídica", en Cuadernos de la Realidad Nacional N° 15, Santiago, 1972, páginas 214-222.

I. PODERES PUBLICOS

La Constitución de 1925 establece la división de los tres poderes del Estado: el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial.

1. El Poder Ejecutivo

Es un cargo unipersonal, de elección nacional ^{4/}, por un período de seis años, cuya acción se extiende a través de la organización administrativa a todo el territorio de la nación. El Poder Ejecutivo reside en el Presidente de la República, quien ejerce la jefatura conjunta del Estado y del Gobierno. ^{5/}

El Presidente de la República es la cabeza de toda la organización política y administrativa de la nación.

No obstante ser impersonal el órgano supremo del Ejecutivo, la Constitución establece que "todas las órdenes del Presidente de la República deberán firmarse por el Ministro del departamento respectivo, y no deberán ser obedecidos sin este esencial requisito". (artículo 75)

Esto significa que todos los actos del gobierno se ejecutan con el conocimiento e intervención de los Ministros de Estado.

1.1. Atribuciones del Presidente de la República. Las atribuciones del Presidente de la República como Jefe del Poder Ejecutivo están determinadas por la Constitución, según la cual le corresponde: "la administración y gobierno del Estado, y su autoridad se extiende a

^{4/} Es elegido en votación directa por los ciudadanos con derecho a sufragio de toda la República, pero no puede ser reelegido para el período inmediatamente posterior. Si ningún candidato recibe la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos, el Congreso Nacional debe elegir al Presidente de entre los candidatos que obtuvieron las dos más altas mayorías relativas.

^{5/} (Artículo 60). "Un ciudadano con el título de Presidente de la República de Chile administra el Estado y es el Jefe Supremo de la Nación".

todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad exterior de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes" (Artículo 71).

Para cumplir estas finalidades es el Jefe Superior de la Administración Pública y de él dependen el Cuerpo de Carabineros e Investigaciones. Es el Generalísimo de las Fuerzas Armadas; los jefes militares son de la exclusiva confianza del Presidente de la República, cualquiera sea su grado y función.

Además de estas atribuciones propias de su cargo de Jefe Supremo de la Nación, le corresponde una gran cantidad de atribuciones de naturaleza administrativa, legislativa y judicial.

La esencia de la autoridad administrativa del Presidente de la República reside en la llamada "potestad administrativa", en virtud de la cual dicta los reglamentos, decretos e instrucciones para la ejecución de las leyes.

Otro conjunto de actividades que están bajo la autoridad administrativa del Presidente de la República son de orden financiero. El Presidente inicia anualmente el presupuesto de la Nación; El Congreso sólo puede aceptarlo, reducirlo o rechazarlo en su totalidad; si esta proposición no es aprobada dentro del plazo de cuatro meses, se convierte en ley.

Las otras atribuciones administrativas del Presidente se refieren a su potestad de nombramientos y a su autoridad sobre las fuerzas armadas.

El Presidente de la República tiene facultad para efectuar los siguientes nombramientos:

- 1.- Magistrados y Jueces del Poder Judicial;
- 2.- Tres miembros del Tribunal Constitucional, con acuerdo del Senado;
- 3.- Contralor General de la República, con acuerdo del Senado;
- 4.- Director del Registro Electoral; con acuerdo del Senado;
- 5.- Embajadores y Agentes Diplomáticos, con acuerdo del Senado;
- 6.- Generales, Coroneles de Ejército y Aviación. Almirantes y Capitanes de Navío, con acuerdo del Senado.
- 7.- Director Nacional de Salud, con acuerdo del Senado.
- 8.- Ministros de Estado;

- 9.- Subsecretarios;
- 10.- Intendentes y Gobernadores;
- 11.- Vicepresidentes Ejecutivos y Jefes de Servicios;
- 12.- Los empleos civiles y militares, en conformidad a los Estatutos.

La Constitución confiere al Presidente de la República atribuciones legislativas que, a juicio de algunos autores, son superiores a las del propio Congreso ^{6/}. Tiene iniciativa de ley, al igual que diputados y senadores; además, tiene iniciativa exclusiva sobre importantes materias, como son las leyes de presupuesto, las leyes relacionadas con las remuneraciones del sector público, la creación de cargos públicos y empleos rentados, la fijación de sueldos y salarios mínimos de los trabajadores del sector privado, el establecimiento o modificaciones de los regímenes de previsión o seguridad social, las exenciones tributarias, la supresión de contribuciones, la condonación de impuestos, etcétera.

La Reforma de 1970 consagra constitucionalmente la delegación de facultades legislativas en el Presidente de la República, particularmente en materias económicas y administrativas. Mediante decretos con fuerza de ley, puede reglamentar el funcionamiento de la mayoría de las instituciones jurídicas, económicas y administrativas del Sector Público.

Las atribuciones de carácter judicial del Presidente de la República dicen relación con el nombramiento y supervigilancia de los ministros y fiscales de los órganos del Poder Judicial. Son de su iniciativa exclusiva las leyes de remuneraciones de los miembros del Poder Judicial.

^{6/} Cumplido, Francisco, op. cit., páginas 234-235.

2. Poder Legislativo

Reside en el Congreso organizado sobre la base de dos Cámaras: la Cámara de Diputados y el Senado.

La función constitucional más importante del Congreso es la de legislar, pero también le son encomendadas atribuciones para fiscalizar las acciones del Ejecutivo.

2.1. La Cámara de Diputados está formada por 150 miembros elegidos por Departamentos o agrupaciones de Departamentos, en razón de un diputado por cada 30.000 habitantes y por una fracción que no baja de 15.000. Se renueva totalmente cada cuatro años.

Si se considera que la base de población en la elección de los diputados es la del censo de 1930, la Cámara de Diputados fue perdiendo su representatividad a través de los años. Al respecto, es interesante considerar el Cuadro 1.

Cuadro 1

REPRESENTATIVIDAD DE LA CAMARA DE DIPUTADOS, POR PROVINCIA SEGUN DOS CENSOS DE POBLACION (1930-1960)

Provincia y Departamento	Población Censo 1930	Número de Diputados	Población Censo 1960	Diputados que debiera elegir
Coquimbo	198.336	7	308.991	10
Valparaíso	360.490	12	617.510	21
Santiago				
1er. distrito	542.432	18	647.513	22
2o. distrito	140.322	5	594.607	19
3er. distrito	155.629	5	930.320	31
4o. distrito	129.220	5	264.985	9
O'Higgins	170.536	6	259.470	9
Concepción	268.421	9	539.521	18
Valdivia	149.029	5	259.794	9

Fuente: Cumplido, Francisco, Constitución Política de 1925. Hoy crisis de las instituciones políticas chilenas. En Cuadernos de la Realidad Nacional, N° 5, 1970, página 34.

2.2. El Senado está compuesto por 50 miembros, elegidos en razón de 5 senadores por cada agrupación senatorial, por un período de 9 años y renovados por mitades cada 4 años. ^{2/}

2.3. Atribuciones del Congreso. Las atribuciones del Congreso Nacional incluyen los aspectos que le son propios en cuanto institución, como es el caso de la disciplina interna, autorización de las renunciaciones de los miembros respectivos y permisos para ausentarse del país por más de un año. Cada Cámara tiene, además, atribuciones específicas. El Senado tiene la facultad de decidir sobre las acusaciones constitucionales, declarar la procedencia de las demandas civiles en contra de los funcionarios de la Administración Pública y los procesos criminales contra Intendentes y Gobernadores. Debe aprobar la designación por parte del Poder Ejecutivo de las autoridades superiores de la Administración Pública, Fuerzas Armadas y Embajadores, así como decidir sobre los conflictos entre las autoridades político-administrativas y las Cortes Superiores de Justicia.

La Cámara de Diputados tiene facultad de fiscalizar los actos del Ejecutivo y de iniciar el juicio político (acusación constitucional) contra el Presidente de la República, los Ministros de Estado, miembros de la Corte Suprema, Superiores de las Fuerzas Armadas, Intendentes y Gobernadores. Los cargos contra estos funcionarios se inician en la Cámara y son resueltos por el Senado.

2/ La elección se efectúa teniendo como base 9 agrupaciones provinciales:

- 1a. Tarapacá y Antofagasta
- 2a. Atacama y Coquimbo
- 3a. Aconcagua y Valparaíso
- 4a. O'Higgins y Colchagua
- 5a. Curicó, Talca, Linares y Maule
- 6a. Ñuble, Concepción y Arauco
- 7a. Bio-Bio, Malleco y Cautín
- 8a. Valdivia, Osorno y Llanquihue
- 9a. Chiloé, Aysén y Magallanes.

Las atribuciones generales del Congreso incluyen: la autoridad para aprobar la cuenta de los gastos públicos presentada por el Ejecutivo; discutir y aprobar el presupuesto anual; autorizar al Presidente para ausentarse del país por más de 10 días; aceptar su renuncia y declarar su inhabilidad; autorizar la enajenación de bienes fiscales y municipales; crear o suprimir cargos y organismos públicos; determinar sus funciones y remuneraciones; fijar la dieta (suelo) parlamentaria; fijar el contingente de las Fuerzas Armadas; declarar la guerra a solicitud del Presidente de la República; restringir las libertades públicas por un plazo no superior a seis meses; otorgar amnistías generales y determinar la ciudad de residencia del Presidente de la República, el Congreso y la Corte Suprema.

2.4. Estructura y organización del Congreso.

Ambas Cámaras están organizadas básicamente de manera similar.

A comienzos de cada período legislativo, se elige una mesa directiva. En el Senado, dicha mesa consiste en un Presidente y un Vicepresidente y, en la Cámara de Diputados, en un Presidente y dos Vicepresidentes. Son elegidos por la totalidad de los miembros de la Cámara respectiva. Las Cámaras operan sobre la base de la formación de comisiones permanentes, encargadas del estudio de materias específicas. (vg. Gobierno interior, Educación Pública, Obras Públicas y Transportes, etc.), y de Comisiones especiales, organizadas a fin de conocer asuntos específicos, como son la fiscalización de los actos del Ejecutivo y las acusaciones constitucionales.

3. Poder Judicial

La Constitución de 1925, al consagrar la separación de los tres poderes del Estado chileno, determina la independencia del Poder Judicial de cualquier otra autoridad en el ejercicio de sus funciones. (Artículo 80). "La facultad de juzgar las causas civiles y criminales pertenece exclusivamente a los Tribunales establecidos por ley. Ni el Presidente de la República, ni el Congreso, pueden, en caso alguno, ejercer funciones judiciales, avocarse causas pendientes o hacer revivir procesos fenecidos".

El Poder Judicial está organizado sobre la base de:

- Corte Suprema
- Cortes de Apelaciones: Auxiliares de la Administración de Justicia, Juzgados Especiales, Oficina de Presupuestos,
- Juzgados de Letras de Mayor Cuantía, Juzgados de Letras de Menor Cuantía y Juzgados de Subdelegación y Distritos.

3.1. La Corte Suprema de Justicia. Es el más alto Tribunal de la Nación y tiene su sede en la ciudad capital. Se compone de 13 miembros y elige en su seno a su Presidente el que dura 3 años en funciones y que puede ser reelegido. Los Ministros de la Corte Suprema son elegidos por el Presidente de la República de una lista de 5 miembros, propuesta por la misma Corte. Los dos Ministros más antiguos de Cortes de Apelaciones pasan a ocupar lugares en la lista.

Por mandato constitucional, "tiene la superintendencia directiva, correccional y económica de todos los Tribunales de la Nación, con arreglo a la ley que determina su organización y atribuciones".

Conoce además de los recursos de cesación, inaplicabilidad e inconstitucionalidad de las leyes, de apelaciones contra sentencias de Cortes de Apelaciones, desafuero de parlamentarios y recursos de amparo. ^{8/}

3.2. Corte de Apelaciones. Existe una Corte de Apelaciones en las siguientes provincias y su número de Ministros varía de acuerdo al lugar:

Santiago	21 Ministros
Valparaíso	7 Ministros
Concepción	7 Ministros
Valdivia	5 Ministros
Iquique	4 Ministros

^{8/} Para una profundización de las atribuciones de la Corte Suprema ver: Viera Gallo, José, "Problemática Institucional en la experiencia chilena", en: Transición al Socialismo y Experiencia chilena, (CEREN/CESO Santiago, 1972) y Silva Rascuñan, Alejandro, Tratado de Derecho Constitucional, Editorial Jurídica, Santiago, 1965, tomo II capítulo VII.

La Serena	4 Ministros
Rancagua	4 Ministros
Talca	4 Ministros
Chillán	4 Ministros
Temuco	4 Ministros
Magallanes	4 Ministros

Eligen Presidente a uno de sus miembros, turnándose por orden de antigüedad en el escalafón. Los Ministros de la Corte de Apelaciones son elegidos por el Presidente de la República a propuesta en terna de la Corte Suprema.

Para los efectos de los nombramientos del Poder Judicial, debe considerarse el Escalafón General de antigüedad del Poder Judicial que forma anualmente la Corte Suprema y que está reglamentado en el Código Orgánico de Tribunales. Este escalafón se compone de dos ramas: Primario y Secundario. El Escalafón Primario comprende a todos los funcionarios encargados de administrar justicia, clasificándolos en ocho categorías que van desde la de miembros y fiscales de la Corte Suprema (1º) hasta la de secretarios de Juzgados de Letras de Menor Cuantía (8a). El Escalafón Secundario se compone de tres series, la primera formada por notarios, conservadores y archiveros; la segunda, por los procuradores, y, la tercera, por los receptores de los Juzgados de Letras.

Los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia y los Jueces Letrados son inamovibles en los cargos que desempeñan y no pueden ser depuestos sino por causa legalmente sustanciada. La Corte Suprema, por requerimiento del Presidente de la República, está facultada para declarar que los miembros del Poder Judicial no han tenido buen comportamiento.

4. Tribunal Constitucional

Es importante destacar pese a su corta existencia, la creación en el año 1971 del Tribunal Constitucional, organismo situado por encima de los Poderes del Estado, llamado a servir de Árbitro de éstos, lo que le confiere autonomía de acción.

Entre sus atribuciones, se destacan aquellas que se refieren a su facultad para resolver los problemas sobre constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley y que se susciten con relación a la convocatoria al plebiscito. 2/

5. Carácter de los Poderes del Estado

De las páginas anteriores se desprende que la Constitución de 1925 establece una hegemonía relativa del Poder Ejecutivo sobre los demás poderes del Estado. La amplia red de facultades que dispone el Ejecutivo se traduce en un sistema eminentemente presidencialista. Debe considerarse, también, que el sistema legislativo está constituido de hecho por dos órganos, el Congreso y el Presidente de la República. Para que exista norma legal se requiere del concurso de ambos. Además, es preciso recordar que las actuaciones del Presidente de la República no son susceptibles de revisión por parte de los Tribunales de Justicia.

II. ORGANIZACION TERRITORIAL Y POLITICO ADMINISTRATIVA

El Estado chileno es unitario. Hay un solo ordenamiento jurídico que se genera en los órganos centrales del Estado y se aplica a lo largo de todo el territorio. Al Presidente de la República le corresponde dirigir la actividad política y administrativa.

La división política del territorio de la República se basa en porciones territoriales de diversa extensión y diferente importancia desde el punto de vista político, en cuyo primer grado jerárquico se encuentra la Provincia, en segundo lugar el Departamento; la Subdelegación y el Distrito en tercero y cuarto lugar, respectivamente.

2/ Viera-Gallo, J.A., op. cit., página 94.

Paralelamente a esta jerarquía de divisiones territoriales, existe una jerarquía funcional, que desciende del Presidente de la República hacia el Ministro del Interior y se extiende a Intendentes, Gobernadores, Subdelegados e Inspectores. Esta división política del territorio de la Nación configura el denominado Servicio de Gobierno Interior del Estado, siendo un servicio público de la Administración Central.

La división administrativa del territorio está dada por las Provincias y las Comunas. La división administrativa denominada provincia equivale a la división política del mismo nombre; la división administrativa denominada "comuna" equivale a la división política denominada "sub-delegación". ^{10/} (Ver Cuadro 2)

La administración de las provincias compete al Intendente, quien es agente directo del Presidente de la República. La administración local de las comunas o agrupaciones de comunas establecidas por ley, reside en la Municipalidad, siendo ésta el único tipo de servicio público de carácter descentralizado territorialmente, de carácter constitucional.

Cuadro 2

DIVISION POLITICO-ADMINISTRATIVA DEL ESTADO CHILENO

Presidente de la República			
Gobierno Interior del Estado		Régimen administrativo interior	
Provincias	(Intendente)	Provincias	(Intendente)
Departamentos	(Gobernador)		
Subdelegaciones	(Subdelegado)	Comunas	Municipalidad
Distritos	(Inspector)		Alcalde Regidores

^{10/} La Constitución exige que una Comuna equivalga exactamente a una sub-delegación y que, "la ley, al crear nuevas comunas cuidará siempre de establecer las respectivas subdelegaciones y de señalar para unas y otras los mismos límites" (Artículo 91 y 93)

La Constitución manifiesta en forma precisa su deseo de que el Estado sea descentralizado administrativamente desde el punto de vista territorial. Para este efecto, ordena el establecimiento de Asambleas Provinciales y los Municipios, cada uno de ellos con una competencia territorial específica y distinta. No obstante, nunca se dictó el cuerpo jurídico que daría vida al funcionamiento de las primeras. De esta manera, la administración de las provincias quedó en forma exclusiva en manos del Intendente, agente directo del Presidente de la República.

Los Intendentes por ley actúan como subrogantes de las Asambleas Provinciales ^{11/} y les corresponde "la fiscalización de todas las obras y los servicios públicos del territorio provincial". (Artículo 89)

Los Intendentes y Gobernadores son nombrados a su voluntad por el Presidente de la República. Para ser elegido se necesita cumplir con los requisitos del Estatuto Administrativo.

Los Municipios: son órganos autónomos generados por elección popular. Disponen de un patrimonio propio formado por los recursos públicos que directamente les destinan las leyes. Son órganos pluripersonales formados por el número de Regidores que fija la ley para cada uno de ellos. Las elecciones de Regidores rigen de acuerdo a las disposiciones que la Ley General de Elecciones establece en cuanto a las del Congreso Nacional y se efectúan en el año subsiguiente al de cada elección general de diputados y senadores.

Las cabeceras de Provincias están formadas por 9 regidores, las cabeceras de Comunas por 5 regidores; las cabeceras de Departamentos por 7. Santiago y Valparaíso 15 y 12 regidores respectivamente. Son órganos colegiados; formados por un cuerpo de regidores, todos ellos con los mismos derechos y atribuciones. Son órganos deliberantes; adoptan resoluciones con fuerza obligatoria. Son órganos de administración mixta; está entregada, por ley, conjuntamente a los regidores y al Alcalde.

^{11/} Para un panorama detallado respecto de las Asambleas Provinciales ver Silva Bascuñán, Alejandro, op. cit. Tomo III páginas 460-466.

El Alcalde es elegido por la misma Municipalidad de entre uno de sus miembros. En las ciudades de más de 100.000 habitantes el Alcalde es nombrado por el Presidente de la República.

La fiscalización de los actos de la Municipalidad le corresponde al Tesorero comunal que es funcionario de la Tesorería General de la República, es decir del poder central.

En síntesis, la carencia de la legislación complementaria destinada a hacer efectivas las Asambleas Provinciales determina un aparato estatal que no sólo es vigorosamente unitario, desde el punto de vista administrativo, sino que también poderosamente centralizado.

III. ADMINISTRACION PUBLICA

1. Estructura de la Administración Pública. Aspectos Generales.

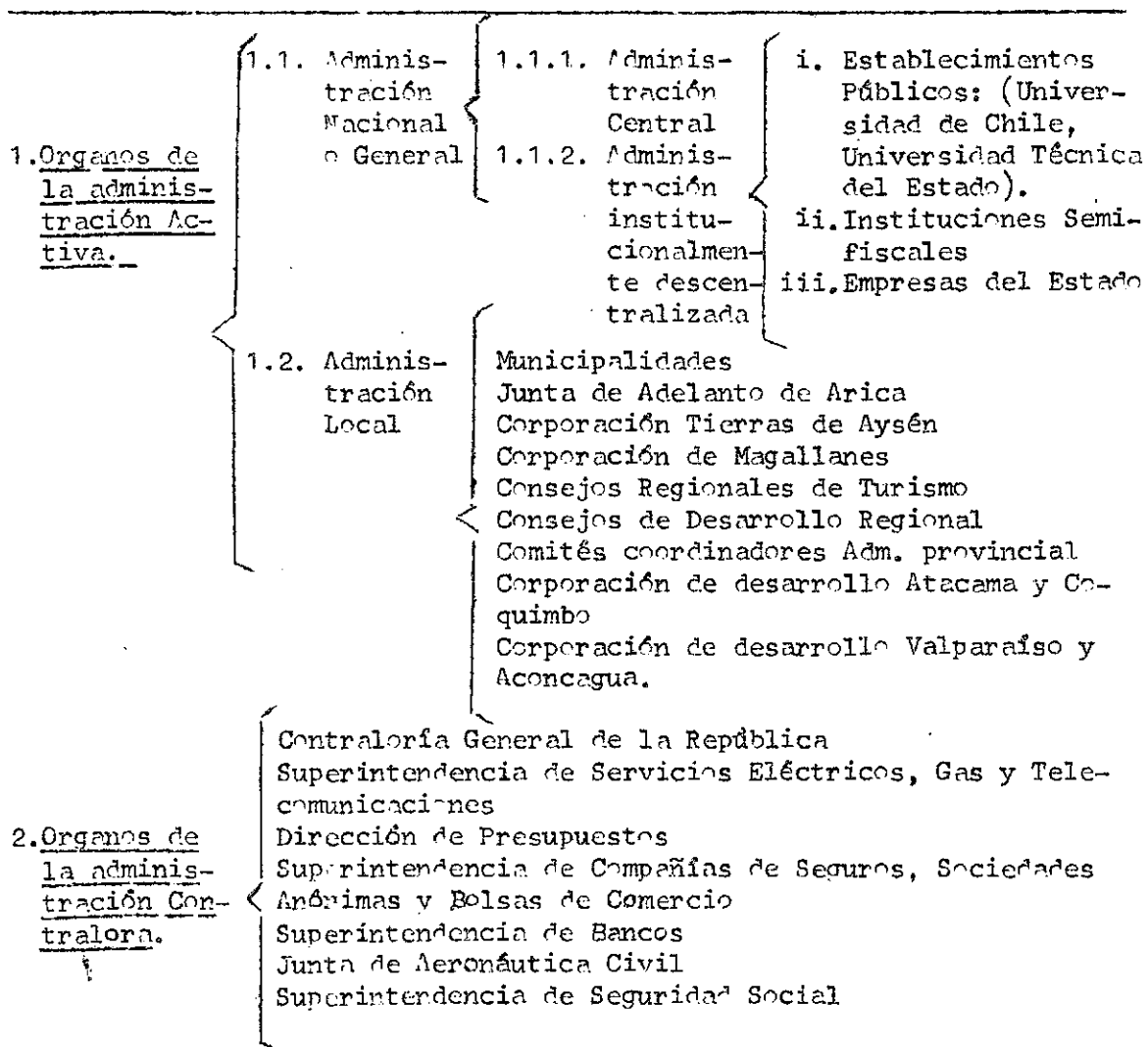
De acuerdo a la Constitución Política, la estructura de la Administración Pública puede concebirse dividida en dos grandes grupos. El primero, formado por todos los organismos que constituyen la Administración Activa, es decir, que persigue la satisfacción de las necesidades públicas; el segundo, formado, por una parte, por un organismo autónomo y fiscalizado de la administración activa, denominado Contraloría General de la República y, por otra, por servicios que constituyen organismos destinados exclusivamente a servir labores de contralor.

Los Órganos de la Administración Activa, a su vez, admiten una doble clasificación: por un lado, los servicios de la Administración Nacional o General, cuya competencia se extiende a todo el territorio del Estado y por otro, los servicios de la Administración Local, entidades descentralizadas territorialmente, es decir, en razón del ámbito geográfico en que ejercen su competencia.

La clasificación destacada en el Cuadro 3 servirá de base para la descripción de la Estructura de la Administración Pública.

Cuadro 3

CLASIFICACION DE LOS ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
SEGUN FUNCIONES QUE CUMPLEN Y COMPETENCIA TERRITORIAL



Fuente: Urzúa, Germán y García, Ana María, Diagnóstico de la Burocracia chilena 1818-1969, Ed. Jurídica de Chile, 1971, página 209.

1.1. Organos de la Administración Activa

1.1.1. Administración General.

1.1.1.1. Administración Central.

El carácter unitario del Estado chileno se proyecta lógicamente en la forma de organización y atribuciones de las distintas instituciones encargadas de cumplir sus funciones.

El conjunto de estas instituciones se vinculan entre sí en forma jerárquica, lo que determina una organización de tipo piramidal. A la cabeza de esta organización está el Presidente de la República, a partir del cual se estructuran los diferentes Ministerios, constituyendo éstos la forma fundamental que adquiere en el Estado chileno la división de las funciones administrativas

Los diferentes Ministerios y sus servicios dependientes integran la armazón central del gobierno y administración lo que se denomina Administración Central y cuyos órganos ejercen, desde el punto de vista de su ámbito espacial, competencia sobre todo el territorio de la Nación.

Los Ministros de Estado son los jefes superiores de los departamentos en que se divide la Administración Pública. Son elegidos a voluntad del Presidente de la República y se mantienen en sus puestos mientras cuenten con su confianza.

El número de Ministros y sus respectivos Departamentos no están determinados por la Constitución, sino en virtud de leyes especiales que facultan su nacimiento.

A cada Ministro corresponde al menos un Departamento, cuyo Jefe es el Subsecretario. Los Subsecretarios son nombrados a su voluntad por el Presidente de la República y se mantienen mientras cuenten con su confianza.

La organización ministerial ha tenido un notable crecimiento, desde los 3 ministerios que concibieran las primeras Constituciones Políticas hasta los 14 Ministerios existentes en 1970.

Alrededor de 1970 los Ministerios eran los que se incluyen a continuación. Sus leyes orgánicas se indican en los casos en que hay textos especiales, ya que el cuerpo jurídico legal es el DFL 71912 de 1927. Esto permite tener, por el momento, una idea general de la evolución del cuerpo ministerial. El orden de listado corresponde al de subrogación del Presidente de la República.

- 1° Interior
- 2° Relaciones Exteriores (DFL 304, 31-III-1960)
- 3° Economía (DFL 88, 1°-IV-1953)
- 4° Hacienda
- 5° Educación Pública (DFL 246, 23-VII-1953)
- 6° Justicia
- 7° Defensa Nacional (DFL 366, 3-VII-1932). (Unió los antiguos de Guerra y de Marina y la Subsecretaría de Aviación, que dependía del de Interior).
- 8° Obras Públicas (DFL 150, 3-VIII-1953)
- 9° Agricultura (DFL 294, 5-IV-1960)
(reestructurado del 30)
- 10° Tierras y Colonización (DFL 41 de 1-XII-59 y 176 de 26-III-1960)
- 11° Trabajo y Previsión Social (DFL 25 de 29-X-1959 y 277 de 5-IV-60).
- 12° Salud Pública (igual anterior)
- 13° Minería (DFL 231 de 5-VIII-1953 y 302 de 31-III-60)
- 14° Vivienda y Urbanismo (1965) 12/

1 1.1.2. Administración descentralizada

Los órganos de la administración activa nacional de carácter descentralizado no tienen carácter constitucional.

Su origen se relaciona directamente con la mayor intervención del Estado en los aspectos económicos y sociales del país y se remonta alrededor de los años 30.

12/ En el período 1970-1973, durante la administración de la Unidad Popular, fueron enviados al Parlamento los proyectos de creación de los siguientes Ministerios:

- Ministerio del Mar
- Ministerio de Transportes
- Ministerio de la Familia
- Ministerio de Desarrollo Social.

No se produjo el cuerpo legal que daría existencia a estos ministerios.

Constituyen órganos de administración autónoma. Esta autonomía significa fundamentalmente que no hay subordinación jerárquica del Presidente de la República, aunque no implica independencia de funciones, ya que todos ellos deben entenderse con los respectivos Ministerios a los cuales están vinculados. El Ejecutivo tiene una relativa intervención, que se traduce fundamentalmente en una supervigilancia a través de la designación de sus autoridades máximas. En la mayor parte de estas organizaciones, el Vicepresidente Ejecutivo ostenta la calidad de funcionario de exclusiva confianza del Presidente de la República.

a. Instituciones semifiscales

Las instituciones semifiscales son servicios públicos con personalidad jurídica propia y dotados de patrimonio propio, distinto de el del Fisco, que administran en forma relativamente autónoma.

Régimen de administración. Es mixta y está entregada a un órgano deliberante o Consejo, que es un cuerpo colegiado, y a una autoridad ejecutiva o vicepresidente ejecutivo.

Los Consejos deben ser presididos por el Ministro o por el Vicepresidente Ejecutivo en ausencia de aquel. Los consejeros son nombrados por el Presidente de la República mediante decreto supremo. Además, corresponde a las dos ramas del Congreso elegir dos consejeros cada una, para todas las instituciones semifiscales de administración autónoma. Estos consejeros deben ser parlamentarios.

Resultaría fatigoso hacer un análisis exhaustivo de todas las instituciones semifiscales que integran la administración institucionalmente descentralizada del Estado chileno. Prácticamente todas ellas reúnen las características generales que se han descrito.

Un buen ejemplo de este tipo de organismos funcionalmente descentralizados es el Servicio Nacional de Salud. (SNS)

Hasta 1952 correspondía al Presidente de la República velar por la Salud Pública. Ese año, junto con fusionarse algunos servicios, quedan fuera de la competencia directa del Presidente de la República todas estas actividades para entregarlas a un órgano dotado de personalidad jurídica pública y de autonomía.

Otros ejemplos son: El Banco del Estado de Chile, Banco Central de Chile, Corporación de la Reforma Agraria, Corporación de Fomento, etcétera.

b. Empresas públicas

Son de naturaleza comercial y finalidad pública. No hay una uniformidad en cuanto a su régimen de administración. Están sometidas desde el punto de vista financiero, a la fiscalización de la Contraloría General de la República. Entre los más importantes se cuentan:

- Empresa de los Ferrocarriles del Estado
- Línea Aérea Nacional
- Empresa Marítima del Estado
- Empresa de Transportes Colectivos del Estado
- Empresa Nacional del Petróleo
- Empresa Nacional de Minería
- Corporación de Obras Urbanas
- Servicio de Equipos Agrícolas Mecanizados
- Empresa de Comercio Agrícola

Son organismos a través de los cuales el Estado juega el rol de un empresario particular y compite con los particulares, en el rubro correspondiente.

1.1.2. Administración local

En el punto 2. se destacó el carácter centralizado de los servicios de la Administración Pública chilena en cuanto al ámbito de su competencia territorial. Los Municipios constituyen la única forma de descentralización administrativa contemplada constitucionalmente. No obstante, en la estructura actual de la Administración Pública existen otros órganos, de carácter legal, que tienen un campo de acción circunscrito a una parte determinada del territorio nacional.

Este tipo de organismos, comienzan a surgir alrededor de los años 60, como es el caso de la Junta de Adelanto de Arica, la Corporación de Tierras de Aysén y la Corporación de Magallanes. A partir de 1970, se da un esfuerzo considerable a la descentralización territorial de la administración, el que se concreta en la creación por decreto de

los Comités coordinadores de la Administración Provincial, los Consejos de Desarrollo Regional y la Corporación de Desarrollo de Atacama y Coquimbo y la Corporación de Desarrollo de Valparaíso y Aconcagua. (Ver Cuadro 3)

1.2. Organos de la Administración Contralora.

La legislación chilena contempla un completo sistema de control de los actos que realizan los órganos de la Administración tanto centralizada como descentralizada. Los actos administrativos están sometidos en Chile a un triple sistema de fiscalización.

1) El Poder Ejecutivo por intermedio de delegados directos y de servicios públicos dependientes, fiscaliza los actos de la Administración. Esta clase de fiscalización se ejercita principalmente sobre los órganos y servicios centralizados.

2) Existe un régimen especial de control privativo de los órganos descentralizados territoriales y él consiste en los Tesoreros Comunales.

3) Los actos administrativos que ejecutan el Poder Central así como los municipios son fiscalizados por la Contraloría General de la República. Es el único caso de organismo investido de autonomía absoluta por la Constitución. No existe relación alguna de subordinación, ni siquiera supervigilancia, del Jefe Supremo.

Como aspecto esencial de esta fiscalización, cabe señalar que ella abarca la doble función de fiscalización jurídica y control contable.

El control jurídico: se realiza a través de su pronunciamiento sobre la constitucionalidad y legalidad de los decretos supremos y resoluciones de los Jefes de Servicio, a través de la emisión de dictámenes jurídicos.

El control contable: se ejerce mediante el examen de los decretos de gastos.

Organización y estructura. Al igual que los servicios públicos de la Administración Central, se encuentra organizada en forma piramidal. A la cabeza se encuentra el Contralor General de la República. Viene a continuación el Subcontralor, que depende únicamente de aquél.

Una vez que el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado, procede a nombrar en forma vitalicia, al Contralor General, desaparece todo vínculo, en materia administrativa, con el Presidente de la República. Este no tiene poder jerárquico respecto de aquél, ni de ninguno de sus funcionarios.

2. Evolución de la Estructura de la Administración Pública (1925-1967) 13/

La Constitución de 1925 no detalla la organización administrativa del país; sólo precisa sus rasgos fundamentales. La evolución de su estructura deriva directamente del proceso de intervención creciente del Estado en el campo económico y social, traducida en la creación de organismos y servicios competitivos de la actividad privada o tendientes a someter a ésta a controles y pautas de acción. Esta expansión del aparato estatal comienza a adquirir proporciones importantes a partir de la época del "Frente Popular", vale decir, alrededor de los años 40 y continúa en forma progresiva durante todo el período que se analiza lo que determina una creciente complejidad de la estructura y organización de la Administración Pública. Esta expansión se produce paralelamente tanto a nivel de los órganos funcionalmente centralizados como al de los descentralizados.

Si consideramos que la forma fundamental de estructuración de las funciones del Estado chileno son los Ministerios -atendiendo a la clasificación de éstos en administración general, administración económica-financiera y administración social y considerando sólo la administración central-, se observa que en el período 1925-1967, en términos del número de personal que los integra, el mayor crecimiento se experimentó en la administración social. El porcentaje de aumento del personal en cada uno de los ministerios puede observarse en el Cuadro 5.

13/ No se dispuso de información para la etapa posterior a 1967.

Es interesante considerar que el Ministerio de Educación, por sí sólo, registró un aumento en el número de funcionarios en el período considerado de un 4.257%. Este aumento en el número de funcionarios en los organismos de educación pública tiene su impulso inicial en el año 1931, concentrándose prácticamente en su totalidad en la Dirección de Educación Primaria y Normal. Durante todo el período, dicho organismo concentra alrededor de un 80% del total funcionario de ese Ministerio (Ver Cuadro 4).

En 1952 se creó el Servicio Nacional de Salud (SNS), organismo de carácter descentralizado, el cual absorbió prácticamente la totalidad de los servicios de salud. No obstante, para esa fecha, el Ministerio de Salud Pública contaba con 2.488 funcionarios, lo que significa un aumento porcentual de 357,7 respecto a 1925.

Cuadro 4

ADMINISTRACION CENTRAL
AUMENTO FUNCIONARIO DE LOS DISTINTOS MINISTERIOS
EN EL PERIODO 1925-1967

Ministerios	Número de funcionarios		Aumento porcentual
	1925	1967	
<u>Administración General</u>			
1. Interior	18.028	38.308	112.49%
2. Relaciones Exteriores	160	427	166.87%
3. Justicia	s/d	s/d	125.97%
<u>Administración Económica-financiera</u>			
4. Hacienda	2.555	8.322	225.71%
5. Agricultura	586	1.284	119.11%
6. Tierras y Colonización	98	349	256.12%
7. Obras Públicas y Transportes	851	7.133	738.19%
8. Economía (1943)	728	1.851	154.25%
9. Minería (1955)	118	140	18.64%
<u>Administración Social</u>			
10. Educación	1.162	50.634	4.257.49%
11. Salud Pública	89	36	-40.4%
12. Trabajo (1933)	529	650	22.87%

Fuente: Calculado a partir cifras, Urzúa y García, op. cit.

El Gráfico N° 1 permite tener una medida de los cambios experimentados en la estructura de la administración Pública Central en el período considerado, atendiendo a la importancia relativa de los tres sectores (ad. general, económica y social) en el conjunto del tamaño funcionario. Se puede observar que, mientras en 1925, la administración general constituía el 78% del total funcionario, ella experimenta un descenso paulatino, llegando en 1967 a constituir el 38% del total funcionario. La administración social, en cambio, experimentó un continuo ascenso, que va desde un 5% en 1925 a un 45% en 1967.

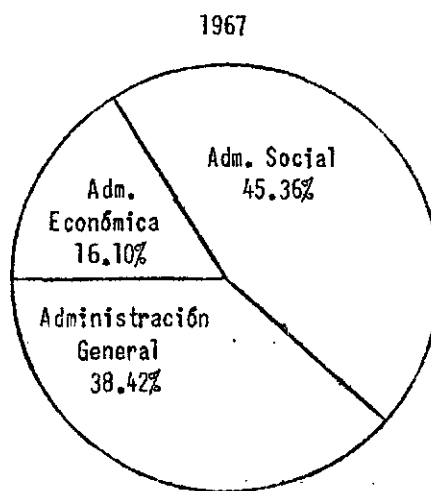
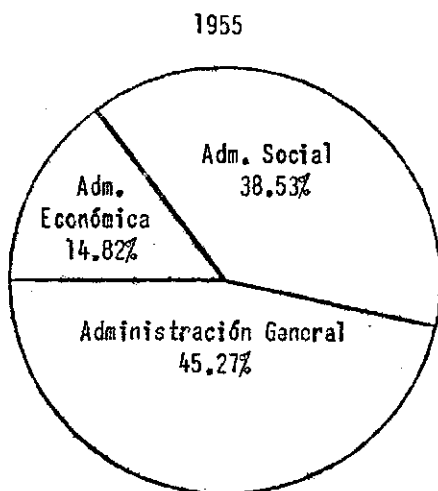
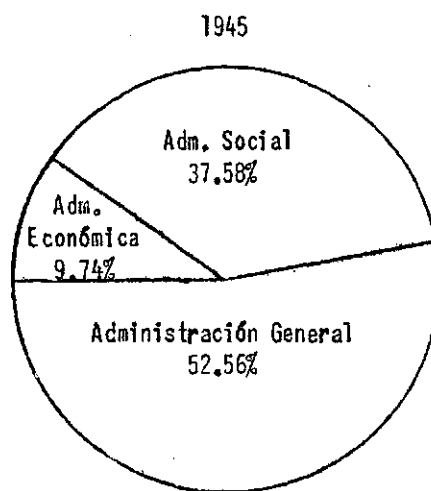
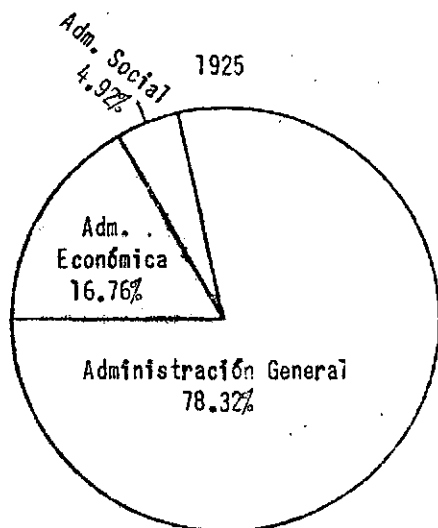
El menor peso relativo de la administración económica en el conjunto funcionario se explica por el hecho de que, en dicha área, las nuevas funciones del Estado fueron siendo cumplidas fundamentalmente por organismos de carácter funcionalmente descentralizados, cuya evolución no se contempla en los cuadros anteriores.

La inexistencia de estudios que sistematicen cuantitativamente la evolución del aparato descentralizado de la Administración Pública en el período analizado no nos ha permitido dar el mismo tratamiento que hemos hecho para la administración central. No obstante, dada la importancia que este fenómeno adquiere dentro de la evolución del aparato estatal chileno lo retomaremos en el capítulo final de este documento. Por el momento, nos baste señalar y recalcar que el ensanchamiento del aparato descentralizado cobra importancia ya en los años 30 y su proliferación ha llevado a algunos analistas a plantear que "el estado tiene perdida su apariencia jurídica, como organización compacta y jerárquicamente instituida; tiene también perdida su unidad de acción".^{14/}

^{14/} Novoa, Eduardo, Sistema legal y desarrollo económico. Anales de la Facultad de Derecho, Universidad Católica, 1963-1964.

Gráfico 1

REPRESENTACION GRAFICA DE LOS MINISTERIOS, AGRUPADOS POR SECTORES,
AÑOS 1925, 1945, 1955 Y 1967



Fuente: Urzúa y García, *op. cit.*, pág. 123-126.

Cuadro 5

MINISTERIO DE EDUCACION PUBLICA
NUMERO DE PERSONAS ANUALES POR SERVICIO

Servicios	1925	1927	1929	1931	1933	1935	1937	1939	1941	1943	1945
Subsecretaría y Administración General	28	31	127	89	134	135	202	218	94	257	227
Liceos de Hombres y Niñas	534	860	814								
Institutos Comerciales	55	70	66								
Establecimientos Especiales	63	96	453								
Direc. Educ. Primaria y Normal	482	510	196	9.791	10.475	11.005	10.982	11.007	13.151	15.052	15.565
Direc. Educ. Secundaria				678	510	484	742	904	1.401	1.440	1.509
Educación Física			157	37							
Educación Artística			155								
Educación Industrial				155							
Enseñanza Comercial				78							
Enseñanza Normal				164							
Enseñanza Especial (Inst. Sup. de Comercio)					110	114	118	1.021	987		
Serv. Enseñanza Industrial y Minera						392	348	143	800		
Direc. Educación Profesional										1.596	1.657
Direc. Bibliotecas, Archivos y Museos				113	90	91	91	92	150	179	175
Estadio Nacional											
Universidad Técnica del Estado											
Superintendencia de Educ. Pública											
Oficina de Presupuesto											
TOTALES	1.162	1.567	1.968	11.127	11.319	12.221	12.483	13.385	16.583	18.524	19.133

(continúa)

Cuadro 5 (continuación)
MINISTERIO DE EDUCACION PUBLICA
NUMERO DE PERSONAS ANUALES POR SERVICIO

Servicios	1947	1949	1951	1953	1955	1957	1959	1961	1963	1965	1967
Subsecretaría y Administración Gral.	220	153	240	152	256	256	256	232	229	392	430
Liceos de Hombres y Niñas											
Institutos Comerciales											
Establecimientos Especiales											
Direc. Educ. Primaria y Normal	16.296	18.077	19.531	20.451	23.129	26.008	29.484	32.555	36.616	37.294	40.783
Direc. Educ. Secundaria	1.608	1.708	2.094	2.206	2.482	2.682	2.932	3.101	3.297	3.847	4.113
Educación Física											
Educación Artística											
Educación Industrial											
Enseñanza Comercial											
Enseñanza Normal											
Enseñanza Especial (Inst. Sup. de Comercio)											
Serv. Enseñanza Industrial y Minera											
Direc. Educación Profesional	2.228	2.233	2.357	1.794	2.129	2.377	2.611	3.028	3.439	4.481	4.579
Direc. Bibliotecas, Archi- vos y Museos	175	166	163	173	177	169	169	177	177	295	300
Estadio Nacional				86							
Universidad Técnica del Estado				650							
Superintendencia de Educación Pública				43	39	41	22	22	30	93	
Oficina de Presupuesto								151	151	266	336
TOTALES	20.527	22.337	24.385	25.512	28.216	31.531	35.493	39.266	43.931	46.605	50.634

Fuente: Urzúa V., Germán y García, Ana María, Diagnóstico de la Burocracia Chilena, (1818-1969), (Edit. Jurídica de Chile, Santiago, Chile), 1971.

IV. ORGANOS DEL ESTADO QUE GENERAN LOS PLANES DE DESARROLLO Y LAS POLITICAS SECTORIALES

El objetivo inicial de este capítulo era el identificar los organismos que han tenido a su cargo la elaboración de los planes de desarrollo del país. La naturaleza de la información disponible, sin embargo, no permitió obtener un cuadro funcional del proceso de elaboración de éstos. Con los antecedentes reunidos aquí es necesario pensar en nuevos criterios y fuentes de datos que den cuenta del proceso de formulación de los planes, excediendo el marco puramente institucional.

En el período en estudio es posible distinguir tres etapas en cuanto al proceso de elaboración y formulación de planes. En términos generales, esta periodización surge de la creación de organismos públicos encargados de su elaboración y refleja, además, un proceso de aproximación al establecimiento de un sistema de planificación nacional. Estos períodos son:

- 1939 - 1965; creación de la Corporación de Fomento (CORFO);
- 1965 - 1970; creación de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN);
- 1970 - 1973; restructuración de ODEPLAN y estructuración de un sistema de planificación global.

1. Período 1939-1965

La creación de la CORFO marca un hito en lo que a formulación de planes se refiere. Como principal agente del Estado en materia de desarrollo económico, actúa como financista, empresaria e inversionista. Controló una gran parte de las inversiones del país en maquinaria y equipo (más de un 30% en diez años (1939-1954); más de un cuarto de las inversiones públicas, y alrededor de un 17% de la inversión nacional bruta. ^{15/}

Se pueden distinguir 3 períodos en la vida de la CORFO hasta 1967.

^{15/} Mamalakis, Marcos, "Veinticinco años de la CORFO", En: Kith S, Griffin y García, Eduardo, Ensayos sobre Planificación, (Santiago, 1967), página 413.

Primer período: 1939-1950. Es el período de propiedad del Estado en gran escala, durante el cual, especialmente hasta 1945, las actividades fueron principalmente de índole explorativa y se concentraron en la investigación, estudio de proyectos y en el establecimiento de cuentas nacionales.

En este período, junto con la creación de importantes empresas como ENDESA, ENAP, así como otras en las áreas de la actividad fabril, industrial, agrícola, se crea en su interior el Departamento de Cuentas Nacionales, el que supone la formación de cuadros técnicos.

Segundo período: 1950-1960. Hacia 1950 se crea el Departamento de Planificación que absorbe al Departamento de Cuentas Nacionales y hacia 1959 se daba término a los planes sectoriales de desarrollo. ^{16/} Se publica por primera vez la obra "Cuentas Nacionales de Chile 1940-1954", lo que constituye un hito en el campo de la investigación y difusión en esta materia.

Tercer período: 1960-1965. Se dan los primeros intentos de una planificación global, cuyo resultado es el Plan Nacional de Desarrollo 1961-1970.

La confección de este plan no significó, sin embargo, la instauración de mecanismos de planificación propiamente tales. A lo que condujo fue más bien a una cuantificación y ordenación del programa de inversiones del Sector Público. ^{17/}

Esto se desprende directamente de los fundamentos del Programa: "El Plan no persigue definir de una vez y para siempre cuales son las metas precisas que se ha de alcanzar en cada una de las actividades nacionales.

^{16/} Molina, Sergio, El Proceso de Cambio en Chile. La experiencia 1965-1970, Santiago, 1972, Editorial Universitaria, página 159.

^{17/} Assaol, Héctor, "Planificación del Sector Público", en Griffin y García, op. cit.

....éste no es rígido, sino por el contrario, descansa fundamentalmente en una premisa de flexibilidad y sólo pretende proporcionar una visión de conjunto y un dimensionamiento de las grandes unidades del sistema económico". ^{18/}

Los principales rubros de inversión incluidos en el Plan fueron:

- | | |
|--------------------------|----------------------|
| - Agricultura | - Urbanización |
| - Minería | - Telecomunicaciones |
| - Industria | - Transportes |
| - Energía y Combustibles | |
| - Edificación | |

La labor de ejecución del Plan fue encargada al Comité de Programación Económica y Social (COPERE), organismo creado en 1960, presidido por el Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción e integrado por los Ministros de Hacienda, Obras Públicas, Minería, Agricultura, el Vicepresidente de CORFO, CORVI y el Director de la Oficina de Presupuestos. A la vez, el COPERE cumplía la labor de organismo consultor del Presidente de la República.

En 1961 se amplía su labor, siendo reestructurado. Se crean los Comités Provinciales de Desarrollo, cuyo objetivo fue el de impulsar el desarrollo del país mediante una labor de descentralización y de divulgación del Plan Nacional de Desarrollo. ^{19/}

2. Período 1964-1970

La creación de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), a la cual son transferidas las funciones de investigación, planificación y elaboración de Cuentas Nacionales cumplidas hasta entonces por CORFO, marca una nueva época en materia de elaboración de planes. Esta incluye ya no sólo el sector económico sino, también el llamado "sector social".

^{18/} Dirección de Planificación de la CORFO, Fundamentos del Programa Nacional de Desarrollo, Santiago 1961, Apartado de la Revista chilena de Ingeniería y Anales del Instituto de Ingeniería, Año LXXIV N° 1.

^{19/} Vega, Humberto, "Problemas de dirección económica y planificación en Chile", en Cuadernos de la Realidad Nacional, N°15, diciembre 1972.

ODEPLAN se ubica a nivel presidencial, en calidad de asesora, para cumplir las funciones de planificar el desarrollo económico y social del país. Inicia sus labores en 1964, quedando constituida legalmente en 1967. Se la define como: "servicio fundamentalmente descentralizado, con patrimonio propio y personalidad jurídica de derecho público, sometido a la supervigilancia directa del Presidente de la República a quién asesorará en todas aquellas materias que digan relación con el proceso de planificación económica y social" (Decreto ley N° 16.635). El mecanismo de planificación se organizó en tres niveles: nacional, sectorial, y regional.

a) Funciones de Planificación a nivel Nacional

- Coordinar los trabajos que conciernen a la preparación del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social;
- formular las proyecciones de la realidad económica y social, a mediano, y largo plazo necesarios para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo; y
- elaborar y proponer al Presidente de la República el Plan Nacional de Desarrollo.

b) Funciones de Planificación a nivel Sectorial

- proponer las políticas de corto y largo plazo que regirán para la preparación de los Planes Sectoriales correspondientes al Plan Nacional de Desarrollo que se refieren a los Ministerios y otras entidades del Sector Público o Privado;
- elaborar las instrucciones técnicas a que deberán atenerse los Ministerios u otros organismos públicos en la preparación de los planes sectoriales; y
- coordinar los planes sectoriales y asegurar que los programas y proyectos de inversiones que ellos contemplan se establezcan de acuerdo con las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.

Los sectores en los cuales se contemplan organismos sectoriales de planificación son:

- | | |
|---------------|-------------|
| - Agricultura | - Educación |
| - Minería | - Trabajo |

- | | |
|-------------------------------|--|
| - Ind. y Energía | - Salud |
| - Obras Públicas y Transporte | - Justicia |
| - Vivienda y Urbanismo | - Participación Popular ^{20/} |

La dimensión regional está dada por la creación de Oficinas Regionales de Planificación (ORPLAN) y la elaboración de planes regionales de Desarrollo.

Si se analizan las funciones que la ley confiere a ODEPLAN, se observa la repetición de conceptos como "coordina", "formula", "propende", "orienta". Todas estas funciones establecen y desarrollan el concepto de planificación como actividad asesora, vinculada a la elaboración formal de planes y programas, sin capacidad ejecutora.

Durante el período 1965-1970, las decisiones de corto plazo se centraron en el Comité Económico presidido por el Presidente de la República, o, en su defecto, por el Ministro de Hacienda. Compuesto además por: Ministro de Economía, Trabajo y Agricultura; Director de ODEPLAN, Presidente Banco Central; Vicepresidente CORFO; Presidente Banco del Estado; Asesor Económico del Presidente; y el Director de Presupuestos. ODEPLAN constituía su secretaría técnica. "En el Comité Económico se producía una integración político-técnica en la espera del ejecutivo". ^{21/}

El Comité Económico aprobaba el plan operativo anual de Gobierno elaborado por ODEPLAN con la colaboración de todos los ministerios o instituciones que tenían alguna responsabilidad en el campo económico y social, "lo que permitía integrar y coordinar técnicamente los grupos de trabajo". ^{22/}

La creación de oficinas sectoriales en diversos ministerios permitió que la elaboración de los programas se hiciera en los mismos organismos encargados de su ejecución a base de instrucciones globales dadas por ODEPLAN.

^{20/} Presidencia de la República, ODEPLAN, Política de Desarrollo Nacional: Directivas Nacionales y Regionales, Santiago, 1968.

^{21/} Molina, Sergio, Op. cit., página 161.

^{22/} Ibid.

La instancia política del proceso de planificación, constituida por la elección de una o más de aquellas alternativas presentadas por ODEPLAN y otros organismos técnicos de planificación, correspondía a los órganos ejecutivos correspondientes. ^{23/}

El sistema de planificación nacional se concibió como imperativo para el sector público, es decir, las metas y prioridades contenidas en el plan debían ser acatadas y cumplidas por los organismos de Gobierno.

La imperatividad para el sector público se materializa fundamentalmente a través de la potestad reglamentaria del Presidente de la República y el manejo del presupuesto. Para el sector privado la planificación era indicativa.

3. Período 1970-1973

En 1970 se produce una reestructuración del sistema de planificación, otorgándole la misión de "dirigir, coordinar y racionalizar la acción del Estado". ^{24/} Este se implanta a partir de los órganos de planificación existentes, completándose con la creación del Consejo Nacional de Desarrollo presidido por el Presidente de la República, cuya misión es "orientar el funcionamiento del sistema nacional de planificación económica y social". ^{25/}

El Comité de Dirección Económica y Planificación, los Consejos de Desarrollo Regional, los Comités Coordinadores de la Administración Provincial y Corporaciones de Desarrollo para Atacama y Coquimbo y para Valparaíso y Aconcagua.

^{23/} ODEPLAN, Política de Desarrollo Nacional: Directivas Nacionales y regionales. (Santiago, 1968).

^{24/} Vega, Humberto, op. cit. página 268

^{25/} ODEPLAN, La Planificación bajo el Gobierno Popular, (Santiago, 1971), Serie V N° 1.

El Consejo Nacional de Desarrollo estaba compuesto por:

Presidente de la República, quien lo presidía

Ministro de Economía

Ministro de Relaciones Exteriores

Ministro de Defensa Nacional

Ministro de Hacienda

Ministro de Agricultura

Ministro de Tierras y Colonización

Ministro de Minería

Ministro de Obras Públicas

Ministro de Transportes

Ministro de Vivienda y Urbanismo

Ministro de Educación

Ministro de Salud Pública

Vicepresidente CORFO

Presidente BANCO CENTRAL

Presidente BANCO DEL ESTADO

Vicepresidente CORPORACION DEL COBRE

Vicepresidente CORA

Director Presupuesto

Director ODEPLAN

Representante Trabajadores

Representante Empresarios

Representante Colegios Profesionales

Todos designados por el Presidente de la República a propuesta de los organismos correspondientes.

Al Consejo le correspondía colaborar con el Presidente de la República en la "orientación del proceso de desarrollo". Entre sus funciones más importantes:

- 1) Conocer los objetivos y orientaciones de la política económica, así como su aplicación.

- 2) Opinar sobre las orientaciones y normas generales para la elaboración de los planes de desarrollo.
- 3) Recomendar la política de financiamiento de dichos planes. ^{26/}

El Comité Superior de Dirección Económica, formado por el Presidente de la República, un vicepresidente, el Ministro de Economía y de Hacienda. Dependían directamente de él: Banco Central, Dirección de Presupuesto, CORFO, Secretaría de Comercio Exterior y ODEPLAN.

Consejos de Desarrollo Regional, integrado por:

- a) Intendentes de las provincias que componen la región geográfica económica;
- b) Los Jefes Zonales de Servicios Públicos, Instituciones Descentralizadas y Empresas del Estado;
- c) Director Oficina Regional de Planificación
- d) Dos representantes CUT por cada provincia y uno por cada Consejo Provincial Campesino.
- e) Un representante por provincia de las Juntas de Vecinos;
- f) Un representante por provincia de los organismos empresariales.

La delimitación regional fué la siguiente:

<u>Región</u>	<u>Provincias</u>
I	Tarapacá (Junta de Arica) CERPLAN (Iquique)
II	Antofagasta
III	Atacama y Coquimbo
IV	Valparaíso y Aconcagua
V	O'Higgins y Colchagua
VI	Curicó, Talca, Linares
VII	Ñuble, Concepción, Arauco
VIII	Bio-Bio y Malleco
IX	Cautín
X	Valdivia y Osorno

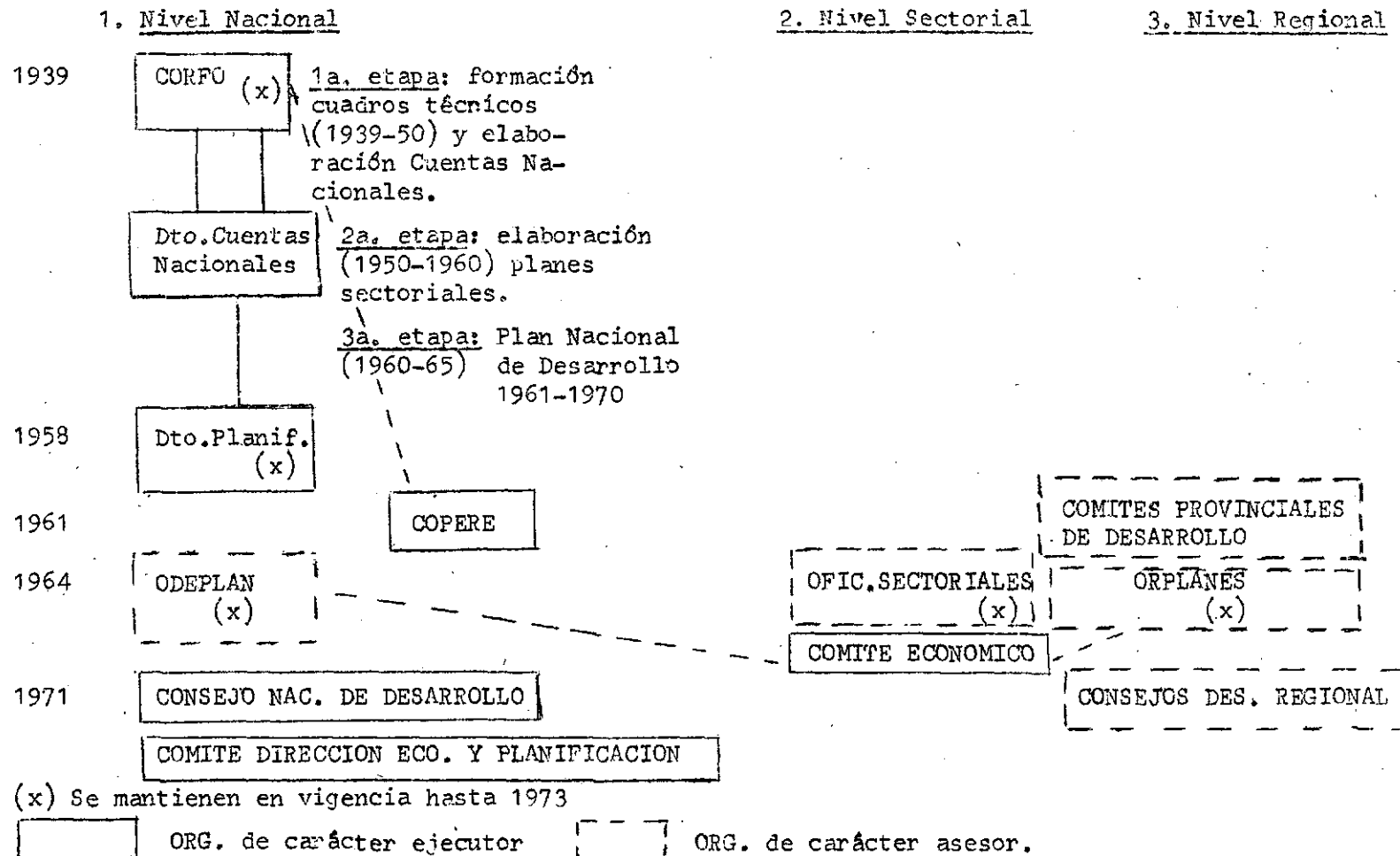
^{26/} ODEPLAN, La Planificación bajo el Gobierno Popular, op. cit.

<u>Región</u>	<u>Provincias</u>
XI	Llanquihue, Chiloé y Aysén
XII	Magallanes
Zona Metropolitana Santiago	<u>27/</u>

El Cuadro N° 6 resume el aparato institucional a cargo de la elaboración de planos y políticas sectoriales en el período estudiado.

Cuadro 6

ORGANOS DEL ESTADO QUE GENERAN LOS PLANES DE DESARROLLO Y LAS POLITICAS SECTORIALES
1939 - 1973



BIBLIOGRAFIA

Los textos que se listan a continuación constituyen una bibliografía seleccionada que permite profundizar los temas tratados en este documento.

- 1.- Cumplido, Francisco, "El aparato estatal según el Derecho constitucional chileno", en, Revolución y Legalidad: Problemas del Estado y del Derecho en Chile, CEREN N° 15, diciembre, 1972.
- 2.- Cumplido, Francisco, "constitución política de 1925: Hoy, crisis de las instituciones políticas chilenas", en, CEREN N° 5, Santiago, 1970.
- 3.- Cumplido, Francisco, "El estatuto de la libertad", en Revista de Derecho Público, N° 12, 1971.
- 4.- Ministerio de Hacienda, Departamento de Estudios Financieros, Manual de la organización del Gobierno de Chile, Santiago 1959.
- 5.- Ministerio de Hacienda, Organización Institucional de Chile, Santiago, 1955.
- 6.- CEREN N° 15, Revolución y Legalidad: Problemas institucionales y el Derecho en Chile, (varios artículos), diciembre, 1972.
- 7.- Herrera, Oscar y Toledo, Cesar, Servicio de Gobierno Interior del Estado. Memoria para optar al grado de Licenciado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Chile, Santiago, 1963.
- 8.- Oportus, Carlos, Organización y atribuciones de los servicios del Poder Central, Instituto de Ciencias Políticas y Administrativas, Universidad de Chile, 1958.
- 9.- Plaza, A., Samuel, Repertorio Administrativo, F. Carrán e hijos Ltda., Santiago, Chile, 1970.

- 10.- Silva-Cimma, Enrique, Apuntes de Derecho Administrativo 1954-1955, Editorial Universitaria, Santiago, 1952.
- 11.- Silva-Cimma, Enrique, La Contraloría General de la República, Santiago, 1945. Tesis Universitaria, Universidad de Chile.
- 12.- Silva-Cimma, Enrique, Derecho Administrativo chileno y comparado, Editorial Jurídica de Chile. Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 1961.
- 13.- Silva Bascuñan, Alejandro, Tratado de Derecho Constitucional, Editorial Jurídica, Santiago, 1965.
- 14.- Silva Bascuñan, Alejandro, "La Constitución ante los Tribunales", en Revista Chilena, Santiago, Chile.
- 15.- Urzúa Valenzuela, Germán y García B., Ana María, Diagnóstico de la Burocracia chilena (1818-1969). Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1971.
- 16.- Viera-Gallo, José A., "Problemática Institucional en la experiencia chilena", en Transición al Socialismo y experiencia chilena, CESO/CEREN 1972.
- 17.- Viera-Gallo, José A., y Villela, Hugo, "Consideraciones Preliminares para el Estudio del Estado en Chile", CEREN N° 5, Santiago, 1970.
- 18.- Reyes, Gustavo y Kohan, Adriana, Política Habitacional y Ministerio de la Vivienda, Universidad de Chile, 1967.
- 19.- Fundamentos del Programa Nacional de Desarrollo, Dirección de Planificación de la CORFO, Santiago, 1961. Apartado de la Revista chilena de Ingeniería y Anales del Instituto de Ingeniería, Año LXXIV N° 1.
- 20.- Cantarero, Rafael, Organos de la Reforma Agraria, Universidad de Chile, Editorial Universitaria, Santiago, 1966.
- 21.- Martner, Gonzalo, Planificación y Presupuesto para Programas, Editorial siglo XXI México, 1967.
- 22.- República de Chile, ODEPLAN, La Planificación bajo el Gobierno Popular, Santiago de Chile 1971, Serie V N° 1.

- 23.- Presidencia de la República, ODEPLAN, Resumen del Plan de la Economía Nacional. 1971-1976, Santiago, 1971.
- 24.- Mensaje del Presidente Allende ante el Congreso Pleno. 21 de mayo de 1973.
- 25.- Marnalabis, Markos, "Veinticinco años de la CORFO", en Kith B. Griffin y Eduardo García (Eds). Ensayos sobre Planificación, Santiago, 1967.
- 26.- Molina, Sergio, El Proceso de Cambio en Chile, Editorial Universitaria S.A. Santiago, 1972.
- 27.- Vega F., Humberto, "Problemas de Dirección económica y planificación en Chile", en Cuadernos de la Realidad Nacional N° 15, diciembre 1972.
- 28.- Ivovich, E., La producción de Chile y los nuevos órganos de política económica del Estado, Santiago, 1944.
- 29.- CORFO, Labor realizada entre 1952-1956, Santiago, 1958.
- 30.- CORFO, 15 años de labor: 1939-1954, Santiago, 1956
- 31.- Manquilef V. Adela, El Ministerio de Agricultura y la política agraria. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Santiago, 1971.
- 32.- Presidencia de la República. ODEPLAN, Política de Desarrollo Nacional. Directivas Nacionales y regionales, Santiago, 1968.



CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA
CELADE: J.M. Infante 9. Casilla 91. Teléfono 257806
Santiago (Chile)

CELADE: Ciudad Universitaria Rodrigo Facio
Apartado Postal 5249
San José (Costa Rica)